

VERSLAG

Aanpak lokale discriminatie Handreiking en Wetgeving 2009



Aanpak lokale discriminatie
Handreiking en Wetgeving 2009



Inhoudsopgave

Inleiding	5
Toespraak G. Buitendijk, plv DG, ministerie van BZK	7
Toespraak R. Baldewsingh, wethouder Den Haag	9
Inhoudelijke toelichting op de handreiking 'Iedereen = Gelijk' Nut en noodzaak, analyse en prioritering door VNG	11
Inhoudelijke toelichting op de Wet gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen door BZK	15
Parallelsessies	17
Toelichting op de werkwijze door gemeenten	19
Toelichting op de werkwijze door politie	23
Toelichting op de werkwijze door OM	25
Toelichting op de werkwijze door ADV's	27
Discussie en stellingen	31
Colofon	33

Regionale bijeenkomsten
Aanpak lokale discriminatie
Handreiking en Wetgeving 2009

Den Haag, 10 september

Amersfoort, 16 september

Eindhoven, 21 september

Key-note speakers

Gert Jan Buitendijk, plv DG van BZK,

Rabin Baldewsingh, wethouder Den Haag

Joyce Overdijk-Francis, senior adviseur VNG

Mohamed Derraz, ministerie van BZK

Lobke Errens, ministerie van BZK

10 september

Floris Tas, Landelijk Expertisecentrum Discriminatie Politie (tevens 16 september)

Gert-Jan Ankoné, directeur ADB Haaglanden en Hollands-Midden

Birgit van Roessel, discriminatieofficier van Justitie Amsterdam

Mieke Teunissen, programmamanager Diversiteit en Integratie, gemeente Utrecht

16 september

Jacques Eversdijk, beleidsadviseur antidiscriminatie Openbaar Ministerie

Martin Jansen, directeur van Art. 1 Midden-Nederland

Walther Kok, programmadirecteur Diversiteit en Integratie, gemeente Utrecht

Hans Haage, beleidsadviseur gemeente Arnhem

Roel Sluiter, wethouder van de gemeente Leeuwarden

21 september

Johan Dinjens, directeur ADV Limburg

Maarten Groothuizen, discriminatieofficier van Justitie Den Bosch

Wieke Wijnen, directeur Basta! Adviespunt Discriminatie Zuidoost-Brabant

Usman Santi, wethouder van de gemeente Waalwijk

Dagvoorzitters Nederlands Debat Instituut:

Donatello Piras

Roderik van Grieken

Maarten Bouwhuis



Inleiding

In september 2009 organiseerde de VNG, samen met de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en VROM/Wonen, Wijken en Integratie (WWI) drie regionale bijeenkomsten over de nieuwe Wet Gemeentelijke Antidiscriminatievoorzieningen en de lokale aanpak van discriminatie. De bijeenkomsten werden gehouden op 10 september in Den Haag, 16 september in Amersfoort en op 21 september in Eindhoven. Zij werden bezocht door gemeentebestuurders en beleidsmedewerkers, allen actief op het gebied van vreemdelingenzaken en integratie.

VNG, BZK en VROM deden dit om gemeenten te informeren over de nieuwe lokale aanpak van discriminatie en hoe zij in de toekomst moeten handelen bij klachtmeldingen en de behandeling van zulke klachten. Gemeenten hebben namelijk de regierol in de aanpak van de bestrijding en preventie van discriminatie. Samen met het Openbaar Ministerie (OM), de politie en een antidiscriminatievoorziening (ADV), moet nu het lokaal antidiscriminatiebeleid worden geformuleerd. Samen moeten gemeenten bijdragen aan een landelijk dekkend netwerk van ADV's.

Daarom boden VNG en BZK tevens de Handreiking 'Iedereen = Gelijk' gemeenten aan. Deze handreiking fungeert als leidraad en inspiratiebron bij het opzetten, vormgeven en toetsen van lokaal antidiscriminatiebeleid.

Het bestrijden van discriminatie is speerpunt van beleid van de Nederlandse overheid, zowel op landelijk als op lokaal niveau. De landelijke overheid staat daarbij een brede aanpak voor. Een element hiervan is de Wet Gemeentelijke Antidiscriminatievoorzieningen en de Algemene Maatregel van Bestuur Gemeentelijke Antidiscriminatievoorzieningen. De wet voorziet erin dat gediscrimineerde burgers zoveel mogelijk in hun directe leefomgeving terecht kunnen voor professionele hulp en onafhankelijke bijstand. Daartoe worden landelijk ADV's opgezet. Nederland is het eerste land in Europa dat deze mogelijkheden wettelijk regelt.



De handreiking werd op 10 september in Den Haag aan de wethouders van Noordwijkerhout, Dordrecht, Utrecht en Breda overhandigd door de Haagse wethouder van Burgerzaken, R. Baldewsingh en plaatsvervangend DG van BZK, G. Buitendijk.

In haar welkomstwoord zei mevrouw Overdijk-Francis van de VNG dat de bijeenkomsten tot stand zijn gekomen om gemeenten regionaal te informeren over de totstandkoming van de wet en hoe zij daar verder mee aan de slag kunnen. De Handreiking 'Iedereen = Gelijk' zal daarbij als basis fungeren. „Uit onderzoeken en politiecijfers blijkt dat de afgelopen jaren incidenten met een discriminatoir karakter zijn toegenomen. Te denken valt aan brandstichting met racistische motieven, discriminatie in de horeca, op de woningmarkt, in het openbaar vervoer en op veel plaatsen in het dagelijkse leven. Gemeenten zien toenemende spanningen tussen burgers in de wijken en op straat. Er liggen nu twee initiatieven op tafel die de lokale aanpak van discriminatie een impuls kunnen geven, namelijk de Wet gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen en de Handreiking Iedereen = Gelijk; over nut en noodzaak van een lokale aanpak van discriminatie.”



Buitendijk: 'Handreiking is een stevig handvat'

G. Buitendijk is plv Directeur-Generaal van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties



Volgens de heer Buitendijk vormt de Handreiking een stevig handvat voor gemeenten om met de problematiek van discriminatie om te gaan. Dit is noodzakelijk om gelijke behandeling te 'promoten'

en discriminatie te bestrijden, maar ook noodzakelijk voor de bescherming van onze rechtsstaat. „Dat betekent dat antidiscriminatie onze voortdurend aandacht verdient. Om die reden is het Kabinet zeer betrokken bij de bestrijding van discriminatie en heeft haar zelfs als één van de speerpunten van beleid aangemerkt.”

‘Moet je jezelf thuislaten als je naar buiten gaat?’

De landelijke overheid heeft inmiddels de nodige initiatieven genomen voor een effectieve bestrijding van discriminatie, aldus Buitendijk. Hij wees op de recente landelijke publiciteitscampagne die er op was gericht de bereidheid van burgers om discriminatie te melden, te verhogen. De kernboodschap luidde: ‘Moet je jezelf thuislaten als je naar buiten gaat?’

„Het doel van de campagne is gehaald. Er zijn meer meldingen dan voorheen. Keerzijde is dat er dus nog heel veel noodzaak is voor antidiscriminatiebeleid.”

Een tweede belangrijk initiatief noemde Buitendijk de nieuwe wet. Deze wet is geformuleerd vanuit de gedachte dat elke burger die zich gediscrimineerd voelt, op een laagdrempelige manier onafhankelijke en efficiënte bijstand moet kunnen krijgen. Elke gemeenten heeft nu de plicht de burgers toegang te verlenen tot een antidiscriminatievoorziening. Die regelt bijstand voor burgers en zorgt voor registratie van de klachten. Buitendijk zei er „trots op te zijn dat Nederland in dit opzicht uniek is in Europa.”



Baldewsingh: 'Leefbaarheid moet ons veel waard zijn'

Wethouder Rabin Baldewsingh van de gemeente Den Haag is tevens lid van de VNG-Adviescommissie Asiel en Integratie.



Wethouder Rabin Baldewsingh uitte zijn zorgen over de verharding van de samenleving. In de 33 jaar dat hij in Nederland woonachtig is zag hij de tolerantie afnemen, zo zei hij. Ook gemeenten ervaren

in toenemende mate spanningen tussen burgers op buurt- en straatniveau. Hij wees daarom op het belang van samenwerken bij het voorkomen van discriminatie.

„Hoe beter wordt samengewerkt tussen de maatschappelijke partners, des te meer gelijke behandeling er is. Discriminatie verdwijnt niet van vandaag op morgen. Het vraagt de voortdurende aandacht en oplettendheid van ambtenaren, politici, maatschappelijk middenveld en burgers.” Baldewsingh zei dan ook erg blij te zijn met de handreiking. „Deze gaat uitgebreid in op de samenwerking met maatschappelijke partners en voorziet tevens in een zogenoemd ‘Stappenplan.’ Dit stappenplan biedt goede ondersteuning en hulp bij het ontwikkelen van een visie door gemeenten.”

Meldingsbereidheid opvoeren

De bereidheid van burgers om uitingen van discriminatie te melden is nog gering. Dat betekent dat velen discriminatoir gedrag tolereren. „Dit is echter een attitude die wij als gemeenten niet moeten tolereren,” zei Baldewsingh. Volgens hem moet, vooral nu, het gelijkheidsbeginsel van onze rechtstaat met hand en tand worden verdedigd. „Leefbaarheid moet ons veel waard zijn.”



‘Iedereen = gelijk; handreiking lokale aanpak van discriminatie’

Toelichting door Joyce Overdijk-Francis, senior beleidsadviseur VNG



„Discriminatie kan overal voorkomen waar mensen met elkaar werken en leven. Denk aan culturele verschillen bij selectiegesprekken; disco’s die burgers de toegang ontfeggen; het afwijzen van gehandi-

capten die een woning willen huren. In het dagelijks leven bij het boodschappen doen of uitgaan, leidt discriminatie voor de slachtoffers daarvan tot grote frustratie. Dit kan leiden tot een negatieve spiraal waarbij de burger zich uiteindelijk buitengesloten voelt, en zichzelf dientengevolge ook daadwerkelijk uitsluit,” zei mevrouw Overdijk-Francis.

„Dit willen wij met z’n allen niet laten gebeuren. Omdat discriminatie ook van invloed is op de relaties tussen mensen onderling komt de leefbaarheid in onze samenleving in het gedrang. Mensen komen tegenover elkaar te staan en de dialoog is in zo’n geval ver te zoeken. De neerwaartse spiraal waarvan discriminatie de motor is, is dan een feit.”

Daarom moeten, aldus mevrouw Overdijk-Francis, de gemeenten zich bewust worden van het feit dat het noodzakelijk is meer te investeren in discriminatiebestrijding. Gemeenten zijn immers regisseur van de aanpak daarvan, zowel in preventieve als in de bestrijding zelf. Met name voor de slachtoffers van discriminatie is het van groot belang te weten dat de gemeenten stelling neemt tegen discriminatie. Dit vraagt om beleid, door alle beleidsvelden heen. Door middel van scholing en arbeidsmarkt moet daarnaast worden gezocht naar een optimale samenwerking tussen ketenpartners. „Sociale uitsluiting en vijandigheid zijn onacceptabel op lokaal niveau.” Een aantal gemeenten heeft reeds antidiscriminatiebeleid ontwikkeld en is bezig met integraal beleid. Andere moeten nog beginnen of bevinden zich in de oriëntatiefase.

Stappenplan

Hoe kan de gemeente aan de regierol voldoen? Eerst zal zij een visie ontwikkelen op het belang discriminatie aan te pakken. Daarbij moet duidelijk worden gemaakt waarom de gemeente dit noodzakelijk acht. Dit kan per gemeente verschillen. De aanpak van discriminatiebestrijding is echter breder dan de wet. In de visie moet dan ook worden opgenomen hoe de gemeente haar rol ziet en welke situatie wordt nagestreefd met de nieuwe aanpak. De uitdaging is namelijk het tijdig signaleren en de beleving van discriminatie. Ambtenaren zullen een speciale antenne moeten ontwikkelen die discriminatie herkent en erkent en zij zullen dit duidelijk moeten kunnen formuleren. „De aanpak die wij beogen is breder dan de wet. In de visie van de gemeente zal duidelijk worden hoe zij hun rol zien en welke situatie zal worden nagestreefd met deze aanpak. Dit vraagt tevens om het zorgvuldig scheiden van het maken van onderscheid en wetshandhaving. „Discriminatiebestrijding houdt in dat iedereen gelijk is voor de wet. Dit uitgangspunt is gemakkelijker uit te spreken dan in de hitte van de strijd te handhaven. Men moet dan ook oppassen voor verkramping, bij bijvoorbeeld politiemensen, loketambtenaren, buschauffeurs en trambestuurders.” En: „wat te doen als je de wet moet handhaven en tegelijkertijd wordt beschuldigd van discriminatie?”

Analyse en prioritering

De gemeente zal vervolgens een analyse moeten maken van de uitgangssituatie, van de zaken die in de gemeente spelen. Zij zullen als het ware een ‘nulmeting’ maken. Daarmee zullen de discriminatiecijfers inzichtelijk worden gemaakt. Er zal worden aangegeven welke stappen de gemeente reeds onderneemt in de bestrijding van discriminatie en welke aanvullende stappen mogelijk zijn. Tevens moet worden aangegeven welke samenwerkingsverbanden reeds zijn aangegaan en welke projecten en maatregelen worden uitgevoerd en welke instrumenten voorhanden zijn en welke reeds worden benut.

Ook zal bij de uitgangssituatie per discriminatiegrond moeten worden vastgesteld welke acties gemeenten danwel de samenwerkingspartners reeds hebben ondernomen. Zo ontstaat een totaalbeeld van de actuele aanpak van de verschillende discriminatiegronden, waarna prioritering kan plaatsvinden. Naar aanleiding van analyse en prioritering kunnen vervolgens de eigen speerpunten worden vastgesteld. De prioriteiten en speerpunten zullen daarbij per gemeente kunnen verschillen. Een projectgroep op lokaal of regionaal niveau kan met de nulmeting en de prioriteitsstelling werken aan de aanzet voor een Nota Aanpak Discriminatie. Een dergelijke nota is toegesneden op de eigen gemeente. Vervolgens kan de nota aan de gemeenteraad worden voorgelegd.

Communicatie en samenwerking

Het Stappenplan besluit met het opzetten van samenwerkingsvormen en goede communicatie met partners en burgers. Het is namelijk van belang de gehele gemeentelijke organisatie bij het beleid te betrekken. Daarnaast is het van belang te weten hoe zal worden samengewerkt met zowel interne als externe partners. Het is tevens essentieel de burger bij het beleid te betrekken. De burger moet bovendien weten waar hij met de melding terecht kan en tevens kennis hebben van het bestaan van een antidiscriminatievoorziening (ADV) in de regio. In de Handreiking wordt aanbevolen een speciale coördinator te benoemen. Daarmee wordt voorkomen dat gemeentelijke afdelingen eigen definities van discriminatie hanteren. Zo'n coördinator heeft het totale overzicht, wordt tevens aanspreekpunt en netwerker die de contacten legt met externe partners zoals politie, Openbaar Ministerie, antidiscriminatievoorzieningen, welzijnsorganisaties, scholen en buurtverenigingen.

Loket mag slechts doorverwijzen

Vanuit de VNG kunnen gemeenten een 'Modelverordening Wet gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen' tegemoet zien. Daarin ligt het accent op de mogelijkheid voor de burger een klacht te melden in hun directe leefomgeving. De basis voor de Modelverordening wordt gevormd door de Algemene Maatregel van Bestuur.

Gemeenten mogen in het gemeentehuis een loket openen, maar dit mag slechts functioneren als doorgeefluik naar een antidiscriminatievoorziening, zo lichtte mevrouw Overdijk-Francis toe. Wel mag zo'n loket als luisterend oor fungeren. De ADV, waarnaar de gemeente de burger verwijst, mag niet in een gemeentehuis worden gehuisvest. De cliënt kan immers ook een klacht hebben over discriminatoir gedrag van de gemeente zelf.

Een oplossing zou kunnen zijn front- en backoffice te scheiden. Frontoffice zou een gemeenteloket kunnen zijn, bijvoorbeeld het Wmo-loket, dat burgers doorverwijst naar de ADV, de backoffice. Het staat gemeenten overigens vrij zelf te bepalen met welke ADV zij een relatie aan willen gaan.

Zes miljoen euro

Mevrouw Overdijk-Francis: de laatste stap in het proces wordt ingeleid door de vraag: 'hoe beklijft de nieuwe aanpak?' Die moet geen 'papieren tijger' blijken maar moet concrete resultaten opleveren. Daarom pleit de VNG voor het opzetten van een integraal beleid terzake, collegebreed en door alle afdelingen heen en via samenwerking met externe partners, de burger bij dit beleid te betrekken. De rijksoverheid heeft jaarlijks voor deze operatie zes miljoen euro vrijgemaakt. Dit komt neer op 37 eurocent per inwoner van een gemeente. Na drie jaar zal een evaluatie plaatsvinden. De VNG zal daarbij tevens bezien of het geld toereikend is gebleken, aldus mevrouw Overdijk-Francis.



Inhoudelijke toelichting op de Wet gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen

Door Mohamed Derraz en Lobke Errens van het ministerie van BZK



De nieuwe wet is op 28 juli in werking getreden. Het Kabinet wil daarmee een landelijk dekkend netwerk van antidiscriminatievoorzieningen verwezenlijken. Dit vanuit de gedachte dat iedere burger in Nederland recht heeft op bescherming tegen discriminatie.

De wet bestaat uit zeven artikelen. Het belangrijkste onderdeel van de wet, artikel 1, is de verplichting voor gemeenten om hun burgers toegang te verlenen tot laagdrempelige antidiscriminatievoorzieningen (ADV's). De bijstand moet namelijk door een onafhankelijke instantie worden verricht, die niet in een gemeentehuis mag zijn gevestigd. Wel kan de gemeente een loket in het gemeentehuis of elders inrichten, dat burgers doorverwijst naar een ADV. Kernbegrip hierbij is laagdrempeligheid. De wetgever geeft gemeenten de vrijheid zelf te bepalen hoe de ADV er uit moet zien. Zo kan een gemeente besluiten samen met andere gemeenten een regionale ADV in het leven te roepen of samen te gaan werken met een bestaand ADB en deze samenwerking om te smeden in een ADV.

Artikel 2 geeft aan wat de wettelijke gemeentelijke taken zijn. Die komen neer op het verlenen van professionele bijstand en het registreren van klachten. De registratie van de klachten is voor Rijk, maar zeker ook voor de gemeenten zeer belangrijk. Het Rijk moet immers rapporteren aan de Europese Unie en de Verenigde Naties. Voor gemeentelijk beleid, dat op feiten moet worden gebaseerd, is registratie belangrijk, want die geeft aan waar de knelpunten liggen en wat hun aard is.

Artikel 3 verplicht elke gemeente jaarlijks, vóór 28 april, en als eerste verslag april 2011, verslag aan het ministerie van BZK uit te brengen. BZK zal daarvoor een standaardformulier maken, zodat gemeenten zo min mogelijk administratief worden belast.

Artikel 4 geeft gemeenten vanaf 28 juli 2008 zes maanden de tijd om een ADV op te zetten. Dat betekent dat de gemeentelijke verordening op 28 januari 2010 moet zijn vastgesteld. De VNG stelt voor gemeenten een Modelverordening op. Zij vormt een kader dat gemeenten naar eigen believen in kunnen vullen. Wel moeten gemeenten erop letten dat zij daarbij voldoen aan de Algemene maatregel van Bestuur, die op 16 september in werking is getreden. Deze AMvB geeft aan wat de minimale criteria zijn waar een gemeente aan moet voldoen bij de inrichting van een ADV. Onafhankelijkheid is daarbij het motto. Een medewerker van een ADV mag bijvoorbeeld niet in dienst zijn van de gemeente.

Voor de uitvoering van deze wet is jaarlijks zes miljoen euro gereserveerd voor bijstand en registratie. Dit geld, dat in het Gemeentefonds wordt gestort, is niet geoormerkt. Dit komt neer op 37 eurocent per inwoner. Na drie jaar wordt de wet geëvalueerd en waar nodig bijgesteld.

Parallelsessies

Toelichting in de sessies over de werkwijze door gemeenten, politie, Openbaar Ministerie en antidiscriminatiebureaus ADB's

Voorzitters: Donatello Piras, Roderik van Grieken en Maarten Bouwhuis van het Nederlands Debat instituut.





Toelichting op de werkwijze door gemeenten

Walther Kok en Mieke Teunissen: voor Utrecht is samenwerking essentieel, en Utrecht trekt het breed

Walther Kok is programmadirecteur Diversiteit en Integratie gemeente Utrecht. „Eén van de speerpunten van ons college is antidiscriminatie. Daardoor is de samenwerking met ons antidiscriminatiebureau ook intensiever geworden. Samenwerking is essentieel, zo is ons gebleken. Samenwerking met de politie en het OM uiteraard, maar ook met de horeca, maatschappelijke instellingen en het onderwijs is nodig om het beleid succesvol te maken.”

Mieke Teunissen is programmamanager Diversiteit en Integratie bij de gemeente Utrecht. In de huidige collegeperiode heeft Utrecht drie grote ambities op dat terrein. Zo moeten talenten van verschillende doelgroepen beter worden benut; moeten organisaties kleurrijker worden en moeten mensen zich meer met elkaar en hun stad verbonden voelen.

Dit is volgens mevrouw Teunissen breed uitgezet in de wethoudersportefeuilles, waarbij elke wethouder een deel van de taken op zich heeft genomen. Een belangrijk speerpunt van beleid is bestrijding van discriminatie. De gemeente Utrecht is met partners, zoals politie en in het bijzonder Art. 1, begonnen met een analyse van het probleem. „Enkele in het oog springende zaken die wij signaleerden waren de zogenoemde ‘onderrapportage’ en het gegeven dat het onderwerp discriminatie nauwelijks wordt besproken.”

Tot nu toe heeft dit geleid tot een aantal gemeentelijke activiteiten. Zo heeft Utrecht een bijdrage geleverd aan de Commissie Gelijke Behandeling Utrecht. Verder heeft zij een hoorzitting gehouden waar gemeenteraadsleden in gesprek gingen met burgers om te horen wat er in de stad leeft. Tenslotte heeft Utrecht een meldingscampagne in het leven geroepen onder de titel: ‘Discriminatie effe melden.’ „Bij deze campagne hebben wij de maatschappelijke organisaties actief betrokken. De actie heeft in de campagneperiode 60 procent meer meldingen opgeleverd.”

Daarnaast dringen wij er bij maatschappelijke organisaties stelselmatig op aan het onderwerp discriminatie hoog op de eigen agenda's te plaatsen, aldus mevrouw Teunissen. Haar advies luidde dan ook: „trek het breed. Ook binnen het college moet het antidiscriminatiebeleid breed worden gedragen.”

Usman Santi: Waalwijk ziet aantal meldingen verachtvoudigd

Usman Santi is wethouder van Waalwijk, een gemeente met 46.000 inwoners. Daar heeft de politiek, reeds voor de nieuwe wet een feit was, aangedrongen op samenwerking met Antidiscriminatiebureau RADAR. Het benodigde geld voor antidiscriminatiebeleid is structureel opgenomen in de gemeentebegroting. Tot nu toe zijn de ervaringen positief, aldus Usman Santi. Behalve de minimumvoorzieningen, heeft Waalwijk ook de thema's preventie, PR en onderwijs aan dit ADB uitbesteed. Mede daardoor en door de landelijke campagne, zijn de aanmeldingen verachtvoudigd. Het gaat daarbij over en breed scala, ook klachten over de bejegening door gemeenteambtenaren. Dat betekent niet dat discriminatie is toegenomen; het laat eerder zien dat mensen door goede voorlichting beter de weg naar een klachtenloket kunnen vinden.”

Beginnen met preventie

Usman Santi adviseerde gemeenten altijd eerst met preventie te beginnen. „Als de preventie niet goed op orde is worden problemen alleen maar groter.” Hij gaf een voorbeeld: Waalwijk kreeg enkele jaren geleden te kampen met discriminatie in Waspik, waarbij in 2007 een Liberiaans gezin werd weggepest door jongeren. Dat was voor gemeente aanleiding haar preventiebeleid nog eens goed onder de loep te nemen. „Wat wij daarvan hebben geleerd is, dat incidenten zoals in Waspik een omvangrijk vergadercircuit in het leven roepen. Dit circuit blijkt echter over weinig doorzettingsmacht te beschikken.”

Daarom heeft Waalwijk een 'Regiegroep Overlast' in het leven geroepen. Er is een regisseur aangesteld, die proactief optreedt bij signalen van maatschappelijke overlast of overlast met veiligheidsaspecten. „De regiegroep heeft contact met de beleidsafdelingen, zodat onze mensen in de wijken als 'ogen en oren' fungeren.”

Hans Haage: Arnhem maakt dienstverleningsovereenkomst met ADV

De regio Gelderland-Midden, zestien gemeenten, beschikt op termijn over een gezamenlijke antidiscriminatievoorziening. Beleidsadviseur Hans Haage lichtte namens de gemeente Arnhem toe welke stappen moesten worden genomen om daartoe te komen. Haage waarschuwde wel: „het is niet iets dat op een achternamiddag kan worden gedaan. Draagvlak creëren is zeer belangrijk want je moet iedereen meekrijgen.” Arnhem ging overigens niet van een blanco situatie uit, aangezien er al een antidiscriminatiebureau in Ede-Wageningen functioneerde.

Arnhem beseftte al eerder dat er ADV's moesten worden opgericht maar beseftte tevens dat het voor kleine gemeenten een onmogelijke taak is dit zelf te organiseren. Daarom werd besloten tot een regionale voorziening die de gehele politieregio moest bedienen. Toen daar binnen de vijftien gemeenten draagvlak voor bleek, heeft Arnhem, met financiële steun van de Provincie, een adviesbureau ingehuurd. Dit bureau kreeg opdracht een plan te schrijven voor een organisatie die minimaal de nieuwe wettelijke taken kan uitvoeren.

Vervolgens werden alle betrokken wethouders van de gemeenten gepolst over de gewenste structuur van een ADV. Gekozen werd voor een opsplitsing in een frontoffice en een backoffice. „Wil men immers zo'n voorziening in het leven roepen, dan moet die een bepaalde omvang hebben om kwaliteit in huis te halen. De backoffice moest een zelfstandige organisatie zijn, los van alle gemeenten, dus werd gekozen voor een stichtingsvorm. De frontoffice – als het ware het doorgeefluik van de fysieke meldingen – werd de verantwoordelijkheid van elke gemeenten, die dat naar eigen inzichten mogen invullen. Dit is de structuur waarnaar wordt gestreefd. Het stichtingsbestuur is inmiddels geïnstalleerd.”

Subsidierelatie – dienstverleningsovereenkomst

Wat de subsidierelatie tussen de afzonderlijke gemeenten en de centrale voorziening betreft, kie-

zen wij voor een dienstverleningsovereenkomst, zei Haage. Elke gemeente heeft namelijk een eigen subsidieverordening. In het ongunstigste geval zou de ADV te maken kunnen krijgen met vijftien verschillende subsidierelaties. Om dat te vermijden is ervoor gekozen dat gemeenten een dienstverleningsovereenkomst aangaan met de centrale ADV. De overeenkomst komt erop neer dat elke gemeente tenminste de wettelijke taken afneemt. De ADV neemt een deel van de centrale voorlichting voor haar rekening. Gemeenten zorgen voor de eigen voorlichting. „Dit hebben wij becijferd op 29 eurocent per inwoner. Met het resterende deel van de 37 eurocent kunnen de gemeenten hun frontoffice inrichten”, besloot Haage.

Roel Sluiter: Leeuwarden heeft aanpak antidiscriminatie de deur uitgedaan

Roel Sluiter is wethouder van de gemeente Leeuwarden. Zijn stad heeft „de antidiscriminatie de deur uitgedaan.” Die taak is geheel in handen gelegd van de Antidiscriminatievoorziening Tûmba, met een centrale vestiging in Leeuwarden. Tûmba bedient Leeuwarden en veertien andere Friese gemeenten, legt sterk de klemtoon op preventie en onderhoudt daartoe stevige contacten met het maatschappelijk middenveld, politie en OM. De gemeente onderhoudt de contacten met de ADV en de andere aangesloten Friese gemeenten via een gemeentelijk accounthouder, zei Sluiter, volgens wie de samenwerking naar volle tevredenheid verloopt.

Minder tevreden toonde de wethouder zich over de aangiftebereidheid, die hij een knelpunt noemde. Zo worden veel aangiften bij de politie gedeponereerd. Wat er vervolgens mee gebeurt is afhankelijk van wie de klacht behandelt. Wat dat betreft zei hij van de politie meer aandacht te verwachten voor wat er op de wekvloer gebeurt.

Leeuwarden beraadt zich er nu over hoe de gehele regio kan worden bediend. „Veel kleine gemeenten die tot nu toe weinig interesse hebben getoond moeten enthousiast worden gemaakt.”





Toelichting op de werkwijze door politie

Floris Tas: politie is uw informatiemakelaar

Floris Tas is verantwoordelijk voor de portefeuille Discriminatiebestrijding bij de politie en richt zich daarbij vooral op de strafrechtelijke aanpak. Elke van de 25 politieregio's heeft een contactpersoon Discriminatie. Voor gemeenten is het van belang te weten dat de politie cijfers heeft over discriminatie. In dat licht kan zij worden gezien als informatiemakelaar voor lokale overheden. Voor goed beleid moet een drieslag worden gemaakt: informatie verzamelen, analyseren en actiepunten formuleren. De politie kan daarin een partner zijn die de benodigde informatie aanlevert.

Registratie

Er zijn bij de politie op dit moment 2260 incidenten bekend op het terrein van discriminatie. Daarbij gaat het om zogenoemd 'mogelijk strafrechtelijk gedrag' oftewel discriminatie als strafbaar feit, maar ook discriminatie als strafverhogende omstandigheid bij een delict. Zo zit er vaak achter mishandelingen, vernielingen en brandstichtingen iets dat naar discriminatie riekt.

Wij zorgen ervoor dat onze registratie betrouwbaar is. Soms is meten echter 'niet weten'. Er is namelijk sprake van veel 'onderrapportage'. „Groepen mensen die de politie weten te vinden, te denken valt aan homo's en Joden, komen wij vaak tegen in de registraties, juist vanwege hun georganiseerdheid. Maar ik maak me zorgen over de mensen die ik wel hoor grommen maar niet op het politiebureau zie.”

Verhoogde aangiftebereidheid

Een kwart tot een derde van de kwetsbare groeperingen neemt niet de moeite discriminatoir gedrag te melden bij werkgever of bij de politie. Wij hebben er de afgelopen jaren hard aan gewerkt om de aangiftebereidheid onder deze groepen te verhogen. Daar is de politie overigens nog steeds mee bezig. Want verhalen van mensen die zeggen dat zij niet worden gehoord, zijn nog steeds aan de orde van de dag.

Bewustwording en kennisvergroting

Bij politiemensen valt nog veel te winnen als daar wordt geïnvesteerd in bewustwording en kennisvergroting over het onderwerp discriminatie. Men moet worden geleerd dat er bij conflicten vaak iets achter kan zitten. Zij moeten verder leren wat in dit soort gevallen precies de strafbare feiten zijn.

Optreden en handhaving van de openbare orde

Optreden is de kerntaak van de politie. „Wij voeren uit wat Justitie vraagt en discriminatie is een strafbaar feit. Wij moeten dan ook lastige zaken als internetdiscriminatie opsporen.”

In het Regionaal Discriminatie Overleg (RDO) wordt afgesproken welke zaken moeten worden aangepakt. Ik zie daar een taak voor Art.1, de landelijke vereniging ter voorkoming en bestrijding van discriminatie op alle gronden. Deze organisatie kan via de RDO's informatie verzamelen, deze analyseren op trendmatige ontwikkelingen en de gemeenten daar vervolgens mee bedienen, aldus de heer Tas.

De rol van de wijkagent

Wijkagenten worden erop getraind om discriminatoir gedrag te herkennen. Langzamerhand wordt die antenne politiebreed ontwikkeld. Gevallen van 'zuivere discriminatie' zijn marginaal. Het gaat erom te herkennen of er achter brandstichtingen of vernielingen discriminatoire aspecten liggen.



Toelichting op de werkwijze door OM

Birgit van Roessel: OM Amsterdam betreft gemeenten bij RDO

Mevrouw van Roessel is discriminatieofficier van Justitie in Amsterdam. In deze stad is ook het Landelijk Expertisecentrum Discriminatie gevestigd. Dit centrum bedient het Openbaar Ministerie en verleent bijstand aan parketofficiëren, zodat zaken een gelijksoortige afhandeling kunnen krijgen.

Discriminatiezaken die onder mevrouw van Roessel vallen worden besproken in het Regionaal Discriminatie Overleg (RDO) Amsterdam. Mevrouw van Roessel pleitte ervoor om in alle RDO's gemeenten te betrekken. Zij is van mening dat gemeenten beslist een meerwaarde aan het overleg geven, vooral daar waar grote beleidszaken aan de orde komen. Waar er meer gemeenten samenwerken in een ADV, pleitte zij er wel voor één professioneel persoon uit die gemeenten af te vaardigen, daar het overleg anders te log kan worden.

Het RDO kent daarnaast de reguliere casusoverleggen waar kleinere zaken de revue passeren. In Amsterdam zijn de deelnemers aan het RDO: het antidiscriminatiebureau, het Meldpunt Antidiscriminatie Amsterdam, een contactpersoon voor de politie en een afgevaardigde van de gemeente.

Jacques Eversdijk: OM wordt actiever op preventiegebied

Jacques Eversdijk is beleidsadviseur antidiscriminatie Openbaar Ministerie. Met 240 zaken per jaar komen er landelijk eigenlijk weinig discriminatiezaken bij het OM binnen. Het gaat daarbij om zogenaamde 'zuivere' discriminatie: uitsluiting op discriminatoire gronden (horeca) of discriminerende uitingen. Daar staat tegenover dat er veel communitiezaken, gewone strafzaken, vaak geweldsdelicten, worden aangemeld met een discriminatiecomponent.

Sinds 2008 hebben wij in elke politieregio Regionaal Discriminatie Overleg (RDO). Sinds dat jaar hebben wij de mogelijkheid dit soort communitiezaken met een discriminatiecomponent bij de politie apart te registreren. „Wij hebben het dan over 3.000 zaken per jaar.” Door de RDO's hebben wij een goed inzicht gekregen in de lokale situaties rond discriminatie.

Op dit moment is het RDO in de meeste politieregio's nog een overlegverband tussen OM, Politie en antidiscriminatievoorziening. Er moet echter tevens een koppeling komen met het lokaal bestuur. Eversdijk: „OM en Politie zijn heel goed in het afhandelen van discriminatie. Maar alleen als die al heeft plaatsgevonden. Juist door ons nieuw verkregen inzicht in het lokale fenomeen kan de gemeente ook haar rol spelen in de preventieve en voorlichtende sfeer. Het zou daarom goed zijn per veiligheidsregio een burgemeester als coördinator aan te wijzen die zitting neemt in het RDO. De informatie die ons ter beschikking staat stellen wij namelijk graag ten dienste voor een actiever preventiebeleid.”

Maarten Groothuizen: OM Den Bosch noemt discriminatie speerpunt

Maarten Groothuizen is discriminatieofficier van Justitie Den Bosch. Hij gaf enkele voorbeelden van zaken waar het vaak niet duidelijk is of deze strafbaar zijn of niet. Zo is het bezit van het boek *Mein Kampf* niet strafbaar, maar verspreiding van het boek wel. Het in bezit hebben van een Nazi-hakenkruis is niet strafbaar, maar het voeren daarvan op straat wel. Hetzelfde geldt voor SS-tekens en Runetekens. Dit soort symbolen mag niet op straat worden gevoerd omdat zij terug zijn te koppelen naar het Nazi-gedachtengoed. Een cartoon die de Holocaust ontkent is niet strafbaar. Hetzelfde geldt voor satirische columns. Niet alle cartoons zijn van vervolging gevrijwaard; over de cartoons van de tekenaar Nekschot moet nog een beslissing vallen of al dan niet zal worden vervolgd.

Discriminatie is volgens Groothuizen een belangrijk speerpunt in het 'OM perspectief op 2010', het meerjarenplan van het Openbaar Ministerie.





Toelichting op de werkwijze door Antidiscriminatiebureaus ADB's

Gert-Jan Ankoné van ADB Haaglanden pleit voor uniform subsidiesysteem

Volgens Ankoné moeten gemeenten gezamenlijk overgaan tot een uniform subsidiesysteem voor antidiscriminatiekwesies. Hij wees er op dat momenteel elke gemeente een eigen subsidiesystematiek hanteert. Daarom zou het goed zijn als er één 'format' zou worden ontwikkeld. Gemeenten moeten beseffen dat een deel van de problematiek plaatsgebonden is, maar een ander deel gemeentegrens-overschrijdend is. Hij wees daarbij op de arbeidsmarkt, die vaak regionaal is gesitueerd. Hij noemde het goed als gemeenten binnen een politieregio jaarlijks de koppen bij elkaar steken en bespreken wat lokaal en wat bovenregionaal moet worden aangepakt.

Ankoné: de polarisering binnen onze samenleving vraagt om meer aandacht voor voorlichting en preventie. Gemeenten zullen daarom niet alleen curatief, maar ook preventief te werk moeten gaan. „Klachten komen overal vandaan. Mensen uit Zoetermeer hebben bijvoorbeeld klachten over Den Haag. De burger is mobiel. Laten wij uitgaan van het belang van de burger en niet alleen denken vanuit het belang van de bestuurlijke context.”

Desgevraagd noemde Ankoné de zogenoemde onderrapportage een knelpunt, zij het geen onoverkomelijk knelpunt. „Op het moment dat iedereen weet wat wij doen en waar de ADV's voor staan, kan de doorverwijzing goed worden geregeld. Het zou veel schelen als lokale overheden alle partners er van bewust maken dat ook zij een rol kunnen spelen bij het terugdringen van de onderrapportage.”

Wieke Wijnen: ADV Brabant-Noord ziet de vraag naar voorlichting sterk stijgen

Wieke Wijnen is directeur Antidiscriminatievoorziening Brabant-Noord. Voor gemeenten is het goed te weten dat alle antidiscriminatievoorzieningen dezelfde werkwijze en dezelfde kerntaken hebben, zei mevrouw Wijnen. Het gaat daarbij om klachtenbehandeling, de registratie van klachten, voorlichting, beleidsadvisering en monitoring. Alle gegevens die door ons worden geregistreerd, maken deel

uit van een monitor. Wij ontleen onze gegevens aan de klachten, en door onze proactieve benadering van maatschappelijke organisaties, de politie en de gemeente. Uit de monitor volgt advisering. Mevrouw Wijnen wees er op dat haar organisatie neutraal is en dus geen politiek bedrijf. Alles wordt volgens wetgeving getoetst en alles gaat via hoor en wederhoor. „Wij proberen altijd te bemiddelen. Pas als de tegenpartij weigert mee te werken, overwegen wij bij de Commissie Gelijke Behandeling een oordeel te vragen. Bij strafrechtelijke incidenten werken wij goed samen met politie en OM.”

De vraag naar voorlichting bij de organisatie van mevrouw Wijnen is de afgelopen tijd sterk gestegen. „Vooral vanuit het onderwijs wordt vaak een beroep op ons gedaan. Preventie staat bij ons hoog in het vaandel. Er moet namelijk snel worden gereageerd op de toenemende spanningen in de wijken. Daarom werken wij veel met woningbouwverenigingen samen. Opvallend is dat – door de jongste campagne van Postbus 51 - veel klachten bij ons binnenkomen van mensen die zich op grond van hun leeftijd of hun functiebeperkingen op de arbeidsmarkt voelen gediscrimineerd,” aldus mevrouw Wijnen.

Martin Jansen: Art. 1 Midden-Nederland verwacht geen stormloop op frontoffice-loketten

Martin Jansen is directeur van Art. 1 Midden-Nederland (29 gemeenten). De meeste gemeenten willen gebruik maken van hun bestaande loketten. Wij hebben specifieke afspraken met deze gemeenten gemaakt over wat de bevoegdheden zijn van deze loketten. Deze komen neer op: hoor het verhaal aan, behandel geen klachten; geef geen inhoudelijke beoordeling maar zorg ervoor dat de klacht dezelfde dag via een standaardformulier bij de backoffice (ADV) terecht komt. Desgewenst wordt de klager aan huis bezocht door een functionaris van de ADV.

Jansen: uit onze ervaring tot nu toe blijkt dat zich slechts 15 procent bij een loket melden met klachten. De overige 85 procent wendt zich direct tot de backoffice via internetformulieren, via de telefoon of via e-mail. Het gemeentelijk frontofficeloket hoeft dus niet bang te zijn voor een plotselinge grote instroom van klachten, aldus Jansen.



Johan Dinjens: preventie belangrijk item voor ADV Limburg

Volgens Johan Dinjens, directeur ADV Limburg, is preventie daar een belangrijk thema. ADV Limburg werkt samen met gemeenten maar ook met de Provincie. Dat gebeurt binnen een gemeenschappelijke regeling, die door twee centrumgemeenten in het leven is geroepen. De twee centrumgemeenten inneden de bijdragen bij de overige gemeenten en financieren daarmee ADV Limburg.

Preventieve aanpak op de arbeidsmarkt - discussie

Voor senioren en allochtonen is de toetreding op de arbeidsmarkt lastig, zo bleek uit vragen aan Dinjens uit de zaal. Mede door de economische recessie worden bovendien veel ouderen eerder ontslagen. Momenteel hebben wij te weinig tijd om daar dieper op in te gaan, zeiden Johan Dinjens en Wieke Wijnen. „Als er klachten binnenkomen over discriminatie op de werkvloer bieden wij het bedrijf aan gedragscodes op te stellen en samen met de personeelsfunctionaris voorlichting te geven.”

Mariet de Heide, directeur Art 1, gaf aan samen met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een succesvolle training te hebben ontwikkeld voor intercedenten van uitzendbureaus en personeel van afdelingen 'werving en selectie'. Volgens haar kunnen gemeenten discriminatie op de werkvloer samen met de vakcentrales via de Arbowet aanpakken. In dat geval houdt de arbeidsinspectie het toezicht. Voor bedrijven kan het een reden zijn zich af te vragen hoe zij met discriminatie om moeten gaan. Kleinere gemeenten die moeite hebben om de problemen op de arbeidsmarkt aan te pakken kunnen via hun ADB contact zoeken met het Landelijk Expertisecentrum van Art. 1. „Wij staan in startblokken om gemeenten te ondersteunen.”





Discussie en stellingen

Stelling: Gemeenten hebben voldoende bestuurlijke mogelijkheden ter beschikking om discriminatie effectief te bestrijden

Tijdens de bijeenkomsten reageerden de aanwezigen verdeeld op de stelling, hoewel velen het er mee eens waren.

Volgens de afgevaardigde van Deventer heeft zijn gemeente niet alleen de financiële middelen maar ook een breed netwerk alsmede politiek en maatschappelijk draagvlak.

Volgens de Bredase afgevaardigde is het soms moeilijk is aan te tonen dat sprake is van discriminatie. „Men moet zeer harde argumenten hebben om bijvoorbeeld een horecagelegenheid sancties op te leggen.” De afgevaardigde van Anti Discriminatie Bureau RADAR zei dat gemeenten desgewenst een beroep kunnen doen op de expertise van RADAR. Zo heeft RADAR een modelverordening opgesteld. Daarin staat onder meer waar aan moet worden gedacht bij de uitvoering van de wet.

De afgevaardigde van Den Bosch gaf aan dat daar beperkte bestuurlijke mogelijkheden bestaan, vooral op het gebied van capaciteit en geld. Er is sprake van goede wil maar er is in Den Bosch meer nodig voor een effectieve bestrijding van discriminatie.

In Waalwijk daarentegen is er geen gebrek aan bestuurlijke mogelijkheden, zo zei een afgevaardigde. Het politieke en bestuurlijke draagvlak is breed, mede doordat men de noodzaak van discriminatiebestrijding inziet.

Volgens Basta!, Art.1 Bureau discriminatiezaken, beschikken grote gemeenten over meer bestuurlijke mogelijkheden dan kleine.

De gemeente Chaam wees er op dat zij, met circa 20.000 inwoners, slechts 3.700 euro onderhoud om daar doorverwijzing en registratie mee te regelen.

De wethouder van Heemskerk zei dat hij een dermate brede portefeuille beheert, dat het voor hem eenvoudig is om daar veel fondsen uit te trekken. Een deel van de problematiek van discriminatiebestrijding is naar de burgmeester overgeheveld, daar deze immers deel uitmaakt van de driehoek gemeente, politie en Openbaar Ministerie. Een ander deel, de preventie, valt onder gemeentelijk beleid. Met een aantal kleinere omliggende gemeenten is een gemeenschappelijke regeling in het leven geroepen, zei hij.

Volgens de afgevaardigde van de gemeente Alkmaar werkt daar al vijftien jaar een onafhankelijk bureau van Art. 1 (de landelijke vereniging ter voorkoming en bestrijding van discriminatie op alle gronden). Alkmaar wil deze situatie ook in de toekomst continueren. Via een convenant werken in die regio al 26 gemeenten samen. Alkmaar stelt voor dat in de nieuwe situatie gemeenten 37 cent per inwoner op de 37 cent van het Rijk bijleggen.

De afgevaardigde van Leeuwarden rekende voor dat de 37 cent voor zijn gemeente neerkomt op ongeveer 240.000 euro. Hij vond het „moeilijk daarmee laagdrempeligheid te regelen.”

Stelling: De Antidiscriminatievoorziening moet zelfstandig worden gehuisvest binnen gemeenten.

Op deze stelling werd op de bijeenkomsten eveneens verdeeld gereageerd. Veel aanwezigen waren het echter met de stelling eens.

De afgevaardigde van de gemeente Hillegom liet weten dat daar het meldpunt sinds 1 juli is ondergebracht bij een centraal loket. Dit loket zorgt voor de overdracht naar het Bureau Discriminatiezaken. Er zijn echter nog geen melding binnengekomen.

De afgevaardigde van Regiopolitie Twente zei te vrezen dat daartoe een veel te grote organisatie moet worden opgetuigd die met te veel spelers moet werken. De afgevaardigde van de gemeente Lelystad voegde daaraan toe dat een centrale, zelfstandige huisvesting, de bereikbaarheid voor mensen in omliggende gemeenten in de regio erg moeilijk maakt. De afgevaardigde van de gemeente Meppel meende echter dat goed moet worden aangesloten bij bestaande, laagdrempelige voorzieningen.

De afgevaardigde van de gemeente Cuijck zei dat de intake van klachten wordt gedaan in en door het Regionaal Maatschappelijk Centrum. Een andere gemeente, Veenendaal, vindt dat mensen geen lange afstanden hoeven moeten af te leggen om hun klacht te deponeren. De intake wordt gedaan door een consulent die daartoe op afspraak uit Utrecht komt. In de gemeente Lingewaard kunnen klachten laagdrempelig bij een gemeenteloket worden gemeld of op locatie, bijvoorbeeld een buurthuis.



Colofon

Inhoudelijke organisatie en coördinatie:

Mw. mr. J. Overdijk-Francis
Senior adviseur VNG
Postbus 30435
2500 GK Den Haag
Tel.: 070-373 8027
Fax: 070-373 8438
E-mail: joyce.overdijk-francis@vng.nl

Congresorganisatie:

Congres- en Studiecentrum VNG
Mw. drs. A. Kallan
Postbus 30435
2500 GK DEN HAAG
Tel. : 070-3738459
Fax : 070-3738743
E-mail: cs@vng.nl
Website: www.cs-vng.nl

Congresverslag en fotografie:

Rondeel Media Consultancy
Batjanstraat 19
2585 VS Den Haag
Tel: +31 70 362 3867
Fax: +31 70 750 4304
E-mail: rmc@fredrondeel.nl

